

L'avenir, c'est aujourd'hui : osons encore davantage!

Réflexion entourant le Plan d'action gouvernemental en
matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir

Centraide Québec

Décembre 2004

Centraide Québec souhaite ici livrer les grandes lignes d'une réflexion qui lui paraissait s'imposer au terme d'une année bien remplie, avec la parution au printemps dernier du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, intitulé *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir* et la tenue de la Commission parlementaire entourant le projet de loi n° 57 sur l'aide aux personnes et aux familles au cours de l'automne. L'ensemble de ces travaux découle en grande partie d'un mouvement citoyen remarquable, et a culminé en décembre 2002 avec l'adoption de la loi n° 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À la lumière des récents travaux entourant ce dossier, nous aimerions aujourd'hui revenir sur certains éléments du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et rappeler à nos concitoyens et concitoyennes les préoccupations que nous devons avoir à l'esprit dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Rappelons brièvement que Centraide Québec avait déposé et présenté un mémoire devant la Commission parlementaire des Affaires sociales à l'automne 2002, dans lequel figuraient trois grandes recommandations : accentuer la *lutte contre les préjugés* envers les personnes pauvres, faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale un *véritable projet de société*, et envisager de faire de la loi n° 112 une *loi-cadre* afin de lui conférer toute la puissance d'action possible et d'en accroître la portée. Ces recommandations s'harmonisaient d'ailleurs avec les buts poursuivis par le projet de loi n° 112, notamment ceux de **promouvoir la dignité** des personnes pauvres en luttant contre les préjugés à leur égard, de **réduire les inégalités** sociales et de revenu et de **renforcer le sentiment de solidarité** dans l'ensemble de la société québécoise à travers l'objectif de lutte contre la pauvreté.

Plusieurs acteurs et groupes sociaux ont salué les améliorations prévues par le Plan d'action en ce qui a trait à la situation des familles avec enfants ainsi que l'abandon de l'approche punitive à l'égard des personnes prestataires d'aide sociale qui refuseraient de participer à un programme d'employabilité. D'autres mesures évoquées dans le Plan d'action nous semblaient également prometteuses, comme la mise sur pied d'une campagne de valorisation d'actions menées par des personnes en situation de pauvreté. Cependant, nous déplorions que les personnes et les familles en situation de pauvreté aient à attendre si longtemps avant de bénéficier des améliorations proposées, soit 2005 ou même 2006.

D'autres éléments du Plan d'action ont plutôt suscité chez nous des interrogations, des inquiétudes ou encore des déceptions. Nous ne prétendons pas ici commenter une à une les mesures proposées par le Plan d'action. Nous privilégierons une réflexion sur les moyens mis en place par le Plan d'action en nous référant aux **buts** et à **l'esprit** de la loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dans la mesure où ils constituent les fondements de toutes les actions devant en découler.

Premier volet : la lutte contre les préjugés envers les personnes pauvres

Les préjugés envers les personnes pauvres sont encore bien ancrés, après plusieurs années passées avec la croyance que les personnes vivent la pauvreté parce qu'elles ne font pas suffisamment d'efforts pour améliorer leur situation. Longtemps, ils ont été à la source d'une approche punitive et coercitive basée sur la « responsabilisation » des personnes et qui, en bout de ligne, a souvent conduit à les appauvrir davantage et à nourrir leurs désillusions. Ces préjugés conduisent aussi à adopter envers ces personnes une attitude de dureté et de méfiance, en vertu de la croyance erronée qu'elles se rendent plus souvent coupables de fraudes que les autres, ou que les fraudes à l'aide sociale sont davantage préjudiciables à la société que les fraudes à l'impôt, par exemple. En outre, l'importance considérable accordée à la valeur du travail et au mérite individuel dans nos sociétés nous porte souvent à estimer qu'une personne doit faire la démonstration qu'elle mérite même le minimum vital que lui octroie l'État par le biais de l'aide sociale de dernier recours.

Les préjugés à l'égard des personnes en situation de pauvreté nuisent considérablement à la lutte contre la pauvreté, entre autres parce qu'ils minent sa légitimité aux yeux de la population. Pourquoi s'engager dans la lutte contre la pauvreté si nous considérons que le problème ne nous concerne pas ou qu'il s'explique par des comportements fautifs des personnes pauvres? Pour contrer ce genre de perceptions, il importe, d'une part, de véhiculer un message clair à l'effet que la pauvreté est un problème de société et d'autre part, de se doter de mécanismes facilitant la participation de tous les citoyens et citoyennes à la lutte contre la pauvreté.

Le projet de loi n° 112 reconnaissait clairement la nécessité de la lutte contre les préjugés si l'on en juge par le premier alinéa de l'article 6 concernant les buts poursuivis par la stratégie nationale : « promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et lutter contre les préjugés à leur égard » (*projet de loi n° 112*, p.6). Toutefois, même si l'on abonde en ce sens dans le Plan d'action, ce dernier fait très peu référence à la question des préjugés et reste vague sur le projet d'une campagne de valorisation d'actions menées par des personnes en situation de pauvreté. Nous sommes d'ailleurs profondément déçus de constater que le projet de loi n° 57 renforce le préjugé voulant que les personnes en situation de pauvreté sont irresponsables, de sorte qu'il incombe à la société (par l'entremise de l'État) de les inciter à se prendre en main, sans paraître reconnaître qu'elles déploient déjà des efforts quotidiens considérables.

Les préjugés à l'endroit des personnes en situation de pauvreté tournent en bonne partie autour de la question de l'emploi. « Elles n'ont qu'à travailler », entend-on souvent. Pourtant, toutes les personnes pauvres ne sont pas prestataires de l'aide sociale : un nombre important d'entre elles sont sur le marché du travail. Détenir un emploi *correctement rémunéré* constitue certainement un bon moyen d'échapper à la pauvreté. Toutefois, le marché traditionnel du travail offre un nombre limité d'emplois, et la logique marchande dans lequel il s'inscrit ne peut convenir à toutes les personnes ni répondre à tous les besoins d'une communauté. L'économie sociale joue donc un rôle crucial, en générant des occupations qui occasionnent peu ou pas de profits pour l'entreprise, mais

qui s'avèrent éminemment profitables pour une communauté (ateliers de cuisines collectives ou de couture, covoiturage, visites aux personnes âgées ou malades, éducation des enfants, organisation et supervision d'activités pour les jeunes, etc.) Or, ce sont souvent ces occupations qui sont les plus accessibles aux personnes qui, pour toutes sortes de raisons, s'intègrent difficilement au marché du travail traditionnel. Reconnaître ces contributions citoyennes de façon concrète constituerait un pas important dans la lutte contre la pauvreté et les préjugés qui l'entourent.

Deuxième volet : pour un projet de société réellement inclusif

Ce n'est qu'une fois les premiers fruits récoltés en matière de lutte contre les préjugés que l'existence de la pauvreté pourra progressivement être considérée comme un problème de société par l'ensemble des acteurs qui la composent – et que tous accepteront de revisiter leur rôle et leurs activités dans la perspective de ce qui contribue à atténuer ou aggraver la pauvreté.

Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale reconnaît que « l'engagement de l'ensemble de la société constitue l'une des clés du succès » de sa mise en œuvre. Cependant, nous avons constaté que sont interpellées essentiellement les personnes en situation de pauvreté – que ce soit par l'entremise de leur communauté, leur milieu de travail ou les organismes qui leur viennent en aide – mais que le Plan d'action reste vague sur la contribution des citoyens et des groupes qui ne vivent pas la pauvreté. Pour lutter efficacement contre la pauvreté, il faut aussi encourager les gens et les groupes à modifier leur mentalité et leurs façons de faire. Or, nous craignons que des acteurs incontournables, tels que les entreprises de production, le milieu financier ou celui des affaires, ne soient pas suffisamment encouragés à participer à la lutte contre la pauvreté autrement qu'en versant des dons à des organismes.

La volonté de contribuer à un projet commun se nourrit en grande partie de la cohésion sociale existant au sein d'une communauté. On sait que les pays caractérisés par un degré élevé de cohésion sociale présentent des écarts sociaux et de revenu beaucoup plus faibles que dans les sociétés où les politiques fiscales et sociales ne tendent pas à réduire ces écarts. Or, le Plan d'action n'aborde en aucun temps le problème de la pauvreté sous l'angle des inégalités de revenu. Seule l'existence d'inégalités de santé est soulevée, et pourtant la mesure consistant à assurer la gratuité des médicaments pour les personnes prestataires d'aide sociale a été rejetée.

Par ailleurs, les mesures universelles, qui visent les gens en leur qualité de citoyens plutôt que strictement en fonction de leur situation économique, contribuent à renforcer la cohésion dans une société, en ce qu'elles permettent à chacun et chacune de se sentir soutenu et reconnu par le reste de la communauté. Elles permettent également de rejoindre les citoyens non pas tant au cœur de leurs problèmes qu'à travers leurs efforts pour participer à construire leur société (par exemple, l'accès à l'école pour tous les enfants, les pensions de vieillesse, les allocations familiales, l'accès à des soins de santé). Malheureusement, le Plan d'action prévoit peu de mesures de cette nature, alors qu'il en faudrait davantage pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Dans le même ordre d'idée, une véritable stratégie de développement de l'emploi pourrait avantageusement primer sur une pléiade de mesures dites de réinsertion à l'emploi ou de développement de l'employabilité, lesquelles se révèlent peu utiles si elles ne débouchent pas sur des emplois de qualité, permettant d'échapper à la pauvreté – la hausse progressive du salaire minimum (qui s'élèvera à 7,60\$ en mai 2005), sera vraisemblablement insuffisante à cet égard. Réduire les écarts de revenu par le biais de la fiscalité représente un autre moyen incontournable pour renforcer la cohésion sociale et contrer la pauvreté.

En dépit de l'importance de se doter de mesures universelles, on ne peut négliger les mesures visant à soutenir inconditionnellement les plus pauvres en leur fournissant une **couverture décente des besoins essentiels**. Or, une personne seule dite « apte au travail » reçoit actuellement une prestation de base de 533\$ par mois pour se loger, se nourrir, se vêtir et assurer des dépenses telles que le transport, les médicaments, les loisirs, les imprévus, etc. Quant à la hausse de 3\$ par mois à partir de janvier 2005 annoncée dans le Plan d'action, nous nous interrogeons sur la pertinence de la qualifier de « significative » (*Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*, p.25).

Il est à craindre que l'indexation partielle des prestations pour les prestataires aptes au travail et l'augmentation modeste du salaire minimum soient insuffisantes pour éviter que la pauvreté demeure le lot de plusieurs personnes déjà vulnérables. En outre, l'éternelle distinction entre prestataires « aptes au travail » et avec « contraintes sévères », revenue en force dans le projet de loi n° 57, est d'autant plus discutable que **vivre une situation de pauvreté constitue en soi une contrainte à l'insertion sociale et professionnelle**, que ce soit en raison de l'isolement auquel elle conduit très souvent, de la réticence des employeurs à embaucher des prestataires d'aide sociale, d'une faible scolarisation, d'un manque d'estime de soi, de difficultés liées à l'organisation ou au transport, des conséquences des privations sur le plan nutritionnel ou matériel, etc. Ce n'est qu'une fois cette distinction abandonnée que l'on pourra véritablement commencer à parler de justice sociale pour tous et toutes, et de projet de société réellement inclusif.

Troisième volet : la portée du Plan d'action et le suivi des initiatives

L'article 20 du projet de loi n° 112 fait valoir que « chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement » (*projet de loi n° 112*, p.11). Le Plan d'action reprend effectivement mot pour mot cet article (p.76).

Pourtant, certaines orientations privilégiées par le gouvernement dans différents domaines auront vraisemblablement comme conséquence d'aggraver la situation des per-

sonnes pauvres, et donc de compromettre les gains découlant du Plan d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En vertu de l'article 20, les responsables de plusieurs ministères ou organismes gouvernementaux auraient dû faire état, ces derniers temps, des conséquences potentiellement néfastes de certaines de leurs décisions sur le revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté. Mentionnons par exemple l'augmentation des tarifs des places dans les Centres de la petite enfance, l'alourdissement des dettes d'études découlant de la hausse du montant des prêts et de la réduction équivalente du montant de bourses, les majorations des tarifs d'Hydro-Québec et les coupures dans les budgets destinés aux personnes en situation de pauvreté. Ces décisions, dont les conséquences auront sans doute pour effet d'appauvrir des personnes et des familles, ont pourtant été maintenues.

Au-delà de l'obligation de faire état des impacts néfastes de certaines décisions gouvernementales, nous ne décelons pas de véritable concertation interministérielle, dont l'absence risque de réduire considérablement la portée du Plan d'action, voire de rendre inefficaces les mesures les plus intéressantes qu'il contient, si, en effet, les gains qu'elles procurent se trouvent annulés par d'autres mesures.

Enfin, pour clore ce volet, puisque le Plan d'action doit faire l'objet d'un suivi annuel, nous croyons que tout devrait être mis en œuvre afin d'éviter toute apparence de conflit d'intérêt et de possibilité de mainmise des élus sur le processus d'évaluation. Dans ce but, n'y aurait-il pas eu lieu d'envisager la création d'une instance pouvant inclure, outre des représentants de l'Institut de la statistique du Québec, des représentants de différents horizons, y compris du monde communautaire et de la société civile? La diversité des acteurs formant ce comité serait le plus sûr garant de son intégrité.

En conclusion

Nous sommes conscients qu'à travers le long exercice que suppose la mise en œuvre du Plan d'action – qui doit trouver une application partielle dans le projet de loi n^o 57 sur l'aide aux personnes et aux familles – le gouvernement du Québec doit tenir compte d'intérêts divergents et des limites des ressources financières de l'État. Toutefois, sa responsabilité consiste précisément à aménager des terrains d'entente et à veiller à ce que ses actions favorisent la cohésion sociale. Les personnes en situation de pauvreté connaissent bien la réalité des limites financières et possèdent par conséquent une expertise dont nous devons nous inspirer dans l'élaboration de solutions novatrices aux problèmes qu'elles rencontrent. **Si elles doivent être interpellées en premier lieu pour améliorer leur sort, que ce soit pour nous inviter à considérer autrement le problème de la pauvreté et à imaginer d'autres façons de le résoudre.**

C'est ce que nous souhaitons à nos lecteurs dans notre dernier document de réflexion, *On n'est pas seuls au monde, Propos sur la responsabilité sociale et la pauvreté*. Nous aimerions d'ailleurs rappeler qu'à Centraide Québec, ce que nous entendons par responsabilité sociale, c'est le souci de chacun de nous de veiller à ce que nos choix per-

sonnels ne soient pas uniquement favorables à nos propres aspirations, mais qu'ils s'inscrivent également dans une perspective de **bien commun**, c'est-à-dire qu'ils comportent des effets bénéfiques pour l'ensemble de la collectivité. Cette conception de la responsabilité sociale dépasse largement la notion de «responsabilisation» des personnes pauvres généralement véhiculée dans notre société. Nous ne pouvons que souhaiter la voir servir d'inspiration à tous ceux et celles qui accepteront de se joindre à cette incontournable défi que constitue la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Louis Champoux
Président de Centraide Québec

Marc De Koninck
Président du Comité de développement
social de Centraide Québec

Documents cités :

Projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, Assemblée nationale, première session, trente-septième législature, 2004.

Projet de loi n° 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Assemblée nationale, deuxième session, trente-sixième législature, 2002.

Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir. Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avril 2004, 79 p.

Centraide Québec, On n'est pas seuls au monde. Propos sur la responsabilité sociale et la pauvreté, Québec : Centraide Québec, 2004, 39 p.

Document disponible à l'adresse suivante :

http://www.centraide-quebec.com/lutter_contre_la_pauvrete/document_sociaux.htm